

Pour citer cet article : SLIM A., « Tacis et la Russie : un bilan est-il possible ? », *Le courrier des pays de l'Est, la Documentation Française*, n°1025, avril 2002, pp. 17-26

## **Le programme Tacis pour la Russie Un bilan est-il possible ?**

Assen Slim

Maître de conférences à l'INALCO ([assen.slim@inalco.fr](mailto:assen.slim@inalco.fr)).  
Membre du ROSES (Paris I) et membre associé du CEMI (EHESS).  
Manuscrit clos en juin 2002.

Evaluer l'efficacité du programme Tacis (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) dans le cas de la Russie renvoie à une démarche simple et bien connue dans le domaine des politiques publiques : comparer les coûts et les résultats engendrés. Toutefois, le raisonnement se complique dès lors que le terrain de l'évaluation connaît des bouleversements incessants rendant l'appréhension des résultats plus que hasardeuse. Ajoutons que les effets de toute action d'assistance technique se diffusent dans plusieurs secteurs et sont longs à se faire sentir. Dès lors, comment évaluer l'efficacité d'un programme tel que Tacis dans le cas d'un pays comme la Russie ? Doit-on concentrer l'analyse sur les objectifs du programme ? Eprouver la cohérence entre ces derniers et les besoins mouvants du terrain ? S'intéresser à la gestion et au fonctionnement «interne» de Tacis ? Etudier les instruments utilisés par ce dernier ? Chercher à mesurer l'impact des fonds reçus sur la transition russe ?

Force est de constater que l'«évaluation» d'un programme d'assistance technique est un défi de taille. On le comprend, cette étude ne peut répondre à l'ensemble des interrogations qui viennent d'être mentionnées. Des travaux d'envergure menés sur Tacis, durant toute la décennie passée, ont permis des avancées considérables, sans toutefois jamais réussir à réunir le moindre consensus autour de l'efficacité réelle de ce programme.

L'objectif véritable de cet article est en définitive plus modeste. Compte tenu du dernier règlement de Tacis adopté le 29 décembre 1999<sup>1</sup>, deux périodes seront distinguées : l'une allant de 1991 à 1999 et l'autre de 2000 à 2006. Dans une perspective historique, la première partie tente de dresser un «bilan» de la décennie (1991-1999). Une synthèse des principaux avantages et inconvénients de Tacis est proposée. Prospective, la deuxième partie identifie les nouvelles contraintes auxquelles ce programme et son nouveau règlement devront faire face jusqu'en 2006.

1991-1999 : La période des controverses (T1)

Définition, montants et répartition sectorielle (T2)

Le programme Tacis, rappelons-le, est un programme communautaire créé en décembre 1991. Il couvre l'ensemble des pays de la CEI<sup>2</sup> et la Mongolie. Il a pour objectifs d'encourager «l'établissement de conditions favorables à l'économie de marché» et de «renforcer la démocratie»<sup>3</sup>.

En 1990, lors des Conseils de Dublin (juin 1990) et de Rome (décembre 1990), l'Union européenne avait conçu un plan d'aide à l'URSS comprenant une aide alimentaire d'urgence, des crédits garantis destinés à l'importation de denrées alimentaires et enfin un programme d'assistance technique dont l'objectif était de «soutenir les mesures prises par les autorités soviétiques pour mener à bien la réforme et le redressement de l'économie soviétique»<sup>4</sup>. Ce n'est qu'à partir de 1991 et, après la désintégration de l'URSS, que Tacis voit officiellement le jour. Rapidement, la Commission le présente comme un programme d'«échange d'expériences» et de «transfert de savoir-faire»<sup>5</sup>.

**Tableau 1 Fonds Tacis engagés par pays de 1991 à 1999 (en millions d'euros)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Arménie	2,3	9,6	17,0	0,0	6,0	14,0	0,0	10,0	0,0	58,9
Azerbaïdjan	0,4	12,5	8,0	8,0	6,0	16,0	0,0	26,8	9,5	87,2
Etats baltes <sup>(1)</sup>	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
Biélorussie	8,9	14,6	9,0	7,0	12,0	0,0	5,0	0,0	0,0	56,6
Géorgie	5,0	9,0	6,0	8,0	6,0	16,0	0,0	16,0	0,0	66,0
Kazakhstan	7,7	20,6	14,0	14,0	15,0	0,0	24,0	0,0	16,6	111,9
Kirghizstan	0,7	9,2	10,0	0,0	8,0	0,0	13,0	0,0	8,6	49,5
Moldavie	1,1	9,0	0,0	10,0	9,0	0,0	18,0	0,0	14,7	61,8
Mongolie	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	9,5	0,0	11,0	0,0	28,5
Ouzbékistan	1,7	18,8	0,0	15,0	10,0	28,0	0,0	29,0	0,0	102,5
Russie	212,0	111,0	160,8	150,0	161,2	133,0	132,9	139,7	73,5	1274,0
Tadjikistan	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0
Turkménistan	0,9	8,8	0,0	8,0	4,0	0,0	11,5	0,0	6,7	39,9
Ukraine	28,7	48,3	43,3	50,5	72,5	76,0	59,0	44,0	38,6	460,8
Programmes régionaux <sup>(2)</sup>	106,0	88,6	172,0	131,5	124,5	152,0	135,0	155,8	129,4	1194,8
Coordination de donateurs <sup>(3)</sup>	0,0	34,9	21,0	24,7	40,0	43,0	37,0	43,0	64,4	308,0
Aide à la mise en œuvre des programmes <sup>(4)</sup>	6,2	24,0	11,1	21,0	23,0	37,5	34,5	31,9	65,6	254,8
Autres <sup>(5)</sup>	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	11,0	11,9	0,0	0,0	42,9
Total des fonds engagés	396,5	418,9	472,1	469,7	511,2	536,0	481,7	507,2	427,6	4220,9

(1) Les Etats baltes bénéficient du programme Phare depuis 1992.

(2) Comprend les programmes interétatiques de sécurité nucléaire et de coopération transfrontalière.

(3) Comprend le financement «Bangkok» (Berd), celui du programme de coordination et de partenariat et le Centre international des sciences et des technologies.

(4) Comprend les unités de coordination, l'information, le suivi et l'évaluation.

(5) Comprend le programme «Démocratie» et le financement «STAP-Liikanen».

Source : [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm) (date de consultation : 28/05/2002)

En définitive, plus de 4,2 milliards d'euros ont été engagés par Tacis dans la zone concernée sur la décennie 1991-1999 (tableau 1). Le principal bénéficiaire en a été la Russie avec 30,2 % du total cumulé (hors programmes régionaux). A l'opposé, les cinq pays d'Asie centrale n'ont reçu, à eux tous, que 7,4 % des montants cumulés totaux engagés par Tacis. A côté des programmes nationaux, 28,3 % des fonds Tacis ont été attribués dans le cadre de programmes régionaux qui permettent une coopération entre Etats bénéficiaires et couvrent essentiellement le secteur nucléaire, la réforme de l'administration publique, les conseils en matière politique et les transports. Certains fonctionnent sur la base de projets communs entre la CEI et l'UE et sont soumis à une gestion spécifique : c'est le cas de Démocratie, JOP ou Tempus (pour la procédure de fonctionnement de ces programmes, voir ci-dessous). Les canaux de transmission de Tacis peuvent être regroupés en quatre catégories : le conseil, la formation, les études, la livraison de fournitures (en complément de l'une des actions précédentes). La plupart du temps, l'ensemble de ces canaux est utilisé dans le cadre d'un seul et même projet : réalisation d'études servant de base à l'apport de conseils d'experts européens, à la formation de fonctionnaires russes et s'appuyant sur des séminaires et la fourniture de matériels informatiques.

## *La procédure Tacis*

Tacis finance principalement des prestations intellectuelles. Il s'adresse en premier lieu aux sociétés dites d'ingénierie ou de conseil.

### **La commission de Bruxelles centralise-t-elle toutes les décisions ?**

A Bruxelles, les services de l'unité Tacis (DG Relations extérieures et Service Commun Relex - SCR) centralisent les décisions suivantes : définition des programmes, lancement des appels d'offres, sélection des projets, constitution des listes restreintes, sélection des acteurs et évaluation des résultats.

Dans les pays bénéficiaires, un «coordinateur national» (représentant la Commission européenne) est chargé de déterminer la liste des priorités d'intervention et d'arbitrer entre les différents projets proposés. Par ailleurs, une unité de coordination composée de représentants des administrations nationales et d'experts extérieurs a pour mission de favoriser la mise en œuvre de chaque programme.

### **Quelle est la durée de la procédure ?**

La procédure d'attribution d'un marché dure environ deux ans. Dans un premier temps, les priorités d'intervention sont négociées entre les autorités locales et la Commission. Elles sont ensuite regroupées dans un programme indicatif pluriannuel (de 3 ou 4 ans). La Commission (DG Relex) effectue alors des missions d'identification des projets susceptibles d'être financés. Les projets sont adoptés par le comité de gestion des Etats membres avant d'être attribués.

### **Les procédures sont-elles les mêmes quel que soit le montant des projets ?**

Non, les marchés inférieurs à 200 000 euros (300 000 euros jusqu'en 1996) font l'objet d'appel d'offres ouverts (non restreints). Les marchés supérieurs à 200 000 euros font l'objet, quant à eux, d'appels d'offres restreints : les services de la Commission (SCR) définissent une liste restreinte de sociétés invitées à participer à la soumission. Les listes restreintes sont en partie établies à partir du registre central des consultants (RCC)<sup>6</sup>. Les sociétés transmettent une lettre de manifestation d'intérêt pour chaque projet. Ces appels d'offres restreints font désormais l'objet d'une publication au JOCE et sur le site Internet de la Commission.

Par ailleurs, concernant les fournitures de matériels, les marchés inférieurs à 50 000 euros sont passés par accords directs. Les marchés de fournitures supérieurs à 50 000 euros font l'objet d'appels d'offres ouverts et sont publiés au JOCE et sur Internet.

### **Qu'est-ce que la procédure Bistro ?**

La procédure Bistro (lancée en 1994) s'adresse aux pays où se trouve une délégation de la Commission européenne, c'est-à-dire la Russie, l'Ukraine, la Géorgie, l'Arménie et le Kazakhstan. Bistro (rapide, en russe) a pour but de répondre rapidement à des demandes d'aide pour des micro-projets (plafond de 100 000 euros) prenant en compte les besoins locaux. L'attribution de ces montants relève de la seule délégation concernée (unité chargée de l'assistance technique dans ces pays) qui sélectionne les dossiers présentés par les opérateurs intéressés. Les dossiers sont à envoyer directement à ces délégations. La Commission dispose de huit jours après la décision de la délégation pour faire part de son opposition. Passé ce délai, le projet est considéré comme lancé. En principe, les projets ne durent pas

plus de neuf mois. Ils sont éligibles à condition que l'activité proposée ne soit pas déjà couverte par un autre programme Tacis. Lorsque le projet est approuvé par la Délégation, la signature définitive de la Commission à Bruxelles est généralement nécessaire pour entamer ce dernier.

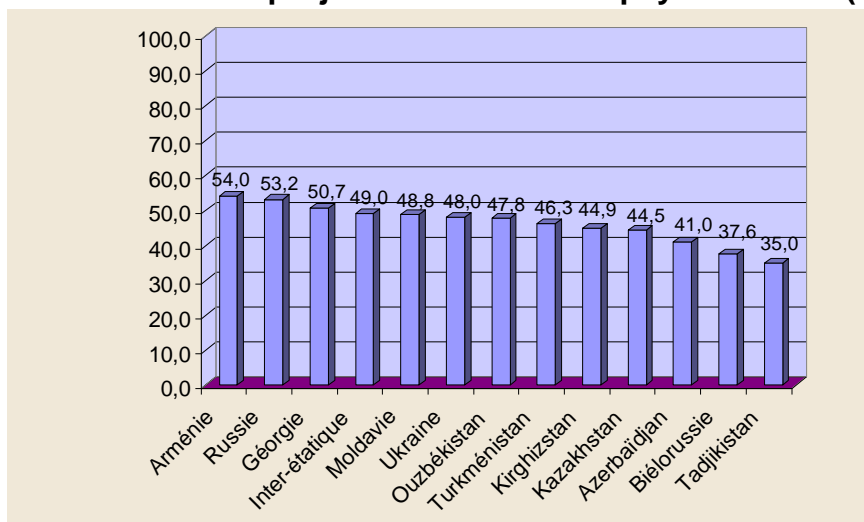
On peut citer, par exemple, un projet Bistro d'aide à la perception des impôts dans les régions en Russie. Les taux de perception étant trop inégaux, le FMI refusait de soutenir comme prévu la balance des paiements russe. Quatre régions ont été retenues dans le cadre de ce projet Bistro (Kalouga, Altaï, Vladimir et Iaroslavl). Chacune a pu recevoir la visite de quatre spécialistes en fiscalité (deux Russes et deux Européens). Ces derniers ont évalué les méthodes de perception et discuté des questions fiscales avec les autorités et des représentants de la société civile. La télévision et la presse russes ont largement diffusé les conclusions et conseils des experts.

#### Efficace, mais peut mieux faire (T2)

L'absence d'une méthodologie unifiée d'évaluation de Tacis laisse dans le flou tout constat sur son efficacité réelle, cette notion même posant problème. Lors d'une évaluation intérimaire de ce programme réalisée en 1997, la Commission de Bruxelles définissait l'efficacité comme «le degré auquel les organisations bénéficiant de mesures d'assistance parviennent à exploiter à leur profit les résultats du projet pour atteindre les objectifs poursuivis afin que les problèmes jugés prioritaires lors de la sélection du projet soient résolus ou mieux maîtrisés»<sup>7</sup>. Cette définition, bien que claire, n'évite pas certains biais dans la mesure où lesdits problèmes peuvent avoir été réglés par d'autres actions que celles de Tacis. Elle omet, en outre, les aspects liés à la structure et au processus de gestion de ce programme et ne tient pas davantage compte de son impact sur d'autres secteurs (non ciblés lors de la sélection du projet).

De plus, nombre de projets de l'échantillon (analyses sectorielles, études de faisabilité) ne consistant qu'à «produire du papier» sont évalués positivement par la Commission alors qu'ils sont pratiquement sans effets pour les bénéficiaires. Notons enfin que l'évaluation de la Commission dépend de la réponse subjective de ces derniers qui restent des acteurs de Tacis et des candidats potentiels à de nouveaux financements. Malgré ces limites, les évaluateurs de la Commission concluent que «le Programme Tacis peut être qualifié de réussite modérée compte tenu de ses résultats, ainsi que du degré de réalisation des objectifs poursuivis et de l'impact recherché»<sup>8</sup>. Selon la Commission, 71 % des projets Tacis seraient «bons» ou «positifs» du point de vue de l'obtention des résultats visés ; 22 % seraient «décevants» et 7 % sont considérés comme des échecs complets. C'est dans les pays les plus avancés dans les réformes économiques, à savoir la Russie, l'Arménie et la Géorgie, que Tacis aurait été le plus efficace (graphique 1). Pour l'ensemble de la CEI, le niveau d'efficacité le plus élevé a été relevé dans les secteurs des services financiers, de l'énergie non nucléaire (63 %), de la formation (60 %) et des transports et télécommunications (61 %).

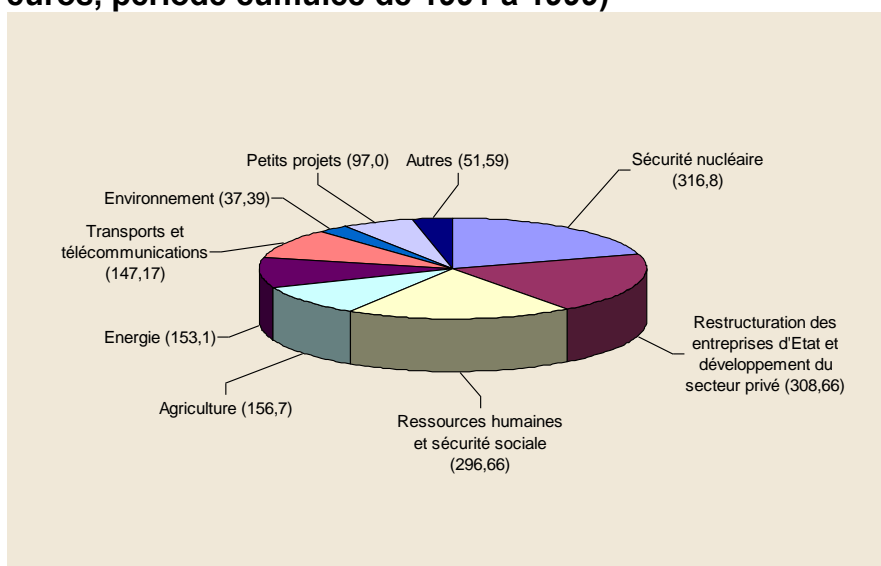
**Graphique 1 : Efficacité des projets Tacis selon les pays de la CEI (en %)**



Source : réalisé d'après les informations de la Commission européenne, *Programme Tacis : une évaluation intérimaire*, 1997, p. 44.

Dans le cas de la Russie, Tacis aurait obtenu les résultats les plus significatifs dans les domaines de la restructuration des entreprises et des ressources humaines. Cette conclusion de la Commission est confortée par les nombreuses enquêtes sur l'efficacité du programme réalisées auprès de l'opinion publique russe<sup>9</sup>. Le graphique 2 montre que ces deux secteurs ont reçu près de 39 % des financements totaux engagés par Tacis en Russie entre 1991 et 1999. La sécurité nucléaire représente, quant à elle, 20,2 % des fonds Tacis. Ce dernier a contribué à l'élaboration de la nouvelle législation sur la sûreté nucléaire, à la mise en place de nouvelles instances indépendantes de réglementation, à la fourniture d'équipements visant à améliorer la sécurité dans les centrales et à l'introduction d'une «nouvelle culture d'entreprise axée sur la sécurité» (notamment en termes de gestion des centrales et de traitement des déchets)<sup>10</sup>.

**Graphique 2 Répartition sectorielle des fonds Tacis engagés en Russie (en millions d'euros, période cumulée de 1991 à 1999)**



Source : réalisé d'après les informations disponibles sur [http://www.eur.ru/tacis/t91\\_99.html](http://www.eur.ru/tacis/t91_99.html) (consultation du 15/05/01).

Ces résultats, malgré leurs biais inhérents, conduisent à deux remarques : d'une part, Tacis n'a pas connu que des échecs en Russie malgré les critiques qui ont pu lui être adressées. D'autre part, il est possible d'améliorer considérablement son efficacité pour la période 2000-2006.

#### Les limites identifiées (T2)

Chercher à améliorer l'efficacité de Tacis passe par l'identification de ses limites. On trouve une littérature fournie à ce sujet. Les limites, bien que nombreuses et très hétérogènes, peuvent être regroupées en quatre catégories distinctes : des objectifs flous et peu adaptés au terrain, une gestion trop centralisée, des canaux de transmission discutables, des fonds trop faibles et inégalement répartis.

#### Des objectifs peu adaptés aux contraintes traversées par la Russie en transition (T3)

La plupart des critiques ont souligné la difficulté d'évaluation et le caractère peu précis des objectifs d'économie de marché et de démocratie mis en avant par l'UE. Malgré la définition de cinq axes prioritaires pour la Russie<sup>11</sup>, ce flou initial a été à l'origine d'une forte dispersion des fonds durant les premières années de fonctionnement du programme. Un grand nombre de projets ont été financés alors qu'ils étaient dénués de viabilité à moyen terme et d'effets d'entraînements durables. Cette absence d'objectifs clairs est le reflet beaucoup plus général de la politique hésitante de l'UE à l'égard de la Russie<sup>12</sup>. Contrairement à Phare, Tacis n'a pas vocation à préparer la Russie à l'intégration. Cela lui confère un « caractère surtout passif » et explique « l'arrosage » des premières années<sup>13</sup>. Les engagements du programme sont apparus comme tributaires des changements et des incohérences de la politique économique russe. Toutefois, plusieurs voix se sont élevées pour souligner le caractère « inévitable » de ce tâtonnement initial qui permit au moins d'établir les premiers contacts et de recueillir les premières informations fiables sur l'état de l'économie russe<sup>14</sup>. Cette opinion doit cependant être nuancée par l'absence d'efforts d'évaluation précoce de Tacis qui aurait permis d'économiser du temps et des ressources. Conscient de ce problème, le Conseil européen de juillet 1993 a rendu la programmation pluriannuelle à partir de 1993 afin d'assurer une continuité dans les actions entreprises<sup>15</sup>. Mais cette nouvelle méthode a également fait l'objet de critiques quant à son incapacité à s'adapter aux changements de la politique économique russe !

#### Une gestion trop centralisée (T3)

L'ensemble des observateurs est unanime à dénoncer l'inaptitude de la Commission à déléguer une partie des responsabilités aux acteurs sur le terrain. En d'autres termes, la Commission détient tout le pouvoir de décision. Cette centralisation excessive de la programmation répond à un souci bien compréhensible de maîtrise des fonds, en particulier dans un contexte russe extrêmement mouvant et peu sécurisé. Toutefois, elle a, dans les faits, plusieurs conséquences préjudiciables du point de vue de l'efficacité. La première d'entre elles réside dans la très grande lenteur de la programmation. Le laps de temps pouvant s'écouler entre les termes de référence d'un projet et le moment où il commence à être concrétisé varie entre 12 et 18 mois. Cette lenteur est illustrée par le tableau 2 qui indique le nombre d'années nécessaires au déboursement des fonds engagés par chaque budget annuel. La

Commission admettait en 1997 qu'il fallait «plus de cinq ans pour que les paiements relatifs à une année du programme Tacis soient réellement effectués. Ce délai est excessivement long compte tenu de la durée des contrats, qui oscille entre 18 et 24 mois seulement»<sup>16</sup>. En réalité, sur la période étudiée, il a fallu cinq ans à la Commission pour verser non pas la totalité, mais à peine 75 % en moyenne des fonds engagés par chaque budget. Sur la décennie, les paiements réellement effectués la première année de chaque budget programmé oscillent entre 0,1 et 14,1 %. La différence est donc très nette par rapport à Phare, dans le cadre duquel 25 % des engagements sont débloqués dès la première année<sup>17</sup>. C'est seulement à la fin de 1996, par exemple, que le Comité Tacis a approuvé les programmes d'action pour l'année. Au regard de ces délais, il n'est pas rare qu'au moment où le projet commence, certains objectifs ou actions définis par les termes de référence soient périmés. Dans quelques cas extrêmes, les bénéficiaires peuvent avoir disparu, fait faillite ou perdu leur marché<sup>18</sup>.

**Tableau 2 Fonds Tacis engagés et réellement versés, ventilés par budgets annuels de 1991 à 1999 (millions d'euros)**

Année	Engagement	Versés en :									Total	%
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999		
1991	396,5	0,4	23,4	130,8	114,4	59,8	24,6	7,4	4,1	0,0	364,9	92,0
1992	418,9		8,7	33,9	118,5	102,1	82,5	27,4	11,2	0,7	385,0	91,9
1993	472,1			15,6	58,0	109,7	92,3	68,0	49,1	2,6	395,3	83,7
1994	469,7				9,4	76,3	96,3	104,6	66,2	10,4	363,2	77,3
1995	511,2					26,6	68,2	124,1	77,7	36,2	332,8	65,1
1996	536,0						11,9	60,9	106,6	76,4	255,8	47,7
1997	481,7							12,6	80,2	180,2	273,0	56,7
1998	507,2								66,7	146,5	213,2	42,0
1999	427,6									60,5	60,5	14,1
Total	4 220,9	0,4	32,1	180,3	300,3	374,5	375,8	405,0	461,8	513,5	2 643,7	62,6

Source : calculs effectués à partir des tableaux 3 et 4 disponibles sur le site

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm) (date de consultation : 28/05/2002)

Autre conséquence de la centralisation de la programmation, un décalage est clairement perceptible entre la Commission et les acteurs sur le terrain. A Bruxelles, les responsables des dossiers (*Task Managers*) sont débordés et peu disponibles. De plus, le manque de personnel à la Commission et le changement trop rapide des interlocuteurs se traduisent par un manque de souplesse pour redéfinir les termes de référence dépassés. Sur le terrain, la motivation des acteurs s'en trouve également affectée. : sentiment d'inutilité à la délégation de la Commission à Moscou<sup>19</sup>, «lassitude du consultant», désillusion de l'Unité de coordination, désintérêt du bénéficiaire pour un cahier des charges toujours caduc avant même le lancement des projets<sup>20</sup>. Les premiers mois d'un projet Tacis sont, en général, consacrés à une redéfinition des objectifs et des tâches à réaliser.

Enfin, la centralisation a eu des conséquences en termes de manque de transparence dans la gestion, dans la communication des résultats (avant 1997) et dans les critères réels de sélection lors des appels d'offre.

Consciente de ce problème, la Commission a réalisé, depuis 1994, une première tentative pour confier certaines tâches (en particulier dans la sélection des projets) à la délégation de Moscou avec le lancement de la procédure Bistro (voir ci-dessus).

### Des canaux de transmission inadéquats (T3)

Les canaux de transmission de l'assistance (conseil, formation, études, livraisons de fournitures), forgés dans le cadre de l'aide au développement, sont inadaptés dans le contexte de la transition post-communiste<sup>21</sup>. De plus, il est apparu que ces canaux ne se prêtaient pas aisément à une estimation quantifiable. Enfin, par leur biais, 60 à 70 % des financements de Tacis retourneraient en réalité à l'UE sous la forme des rémunérations versées aux consultants occidentaux<sup>22</sup>. Sur ce dernier point, la Commission a rappelé à plusieurs reprises que c'est bien la Russie (et non les pays de l'UE) qui bénéficie des conseils de ces experts<sup>23</sup>.

### Des fonds insuffisants (T3)

Le dernier feu de critiques s'est concentré sur la faiblesse et l'inégale répartition des fonds. Sur la période 1991-1999, la Russie n'a reçu que 0,97 euro par an et par habitant dans le cadre du programme Tacis. Le montant cumulé total obtenu par la Russie jusqu'en 1999 ne représente que 0,38 % du PIB russe de la seule année 1999. Rien de comparable avec les 2,1 % du PIB reçu en moyenne annuelle par les pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre de Phare, ni avec les 2,5 % du PIB des Etats bénéficiaires du plan Marshall, et moins encore avec les 50 % du PIB des six Länder est-allemands<sup>24</sup>. Cette faiblesse des montants fait apparaître Tacis aux yeux des Russes, au mieux, comme un geste symbolique de solidarité et, au pire, comme un moyen de se faire de la publicité à moindre frais. Par ailleurs, les honoraires versés aux experts de l'UE représentent 55 % du budget total de Tacis, contre 10 % pour ceux destinés aux experts des pays de la CEI<sup>25</sup>. Si on y ajoute l'existence de plafonds fixés dans les dispositions de Tacis sur les montants des émoluments des experts de la CEI, on comprend le scepticisme de ces derniers.

### Le nouveau règlement Tacis : 2000-2006 (T1)

Conscient de la plupart des limites apparues dans les années 1990, le Conseil européen de décembre 1999 a adopté pour Tacis un nouveau règlement qui fixe, pour la période 2000-2006, le cadre d'attribution de Tacis à 3,138 milliards d'euros (art. 6 du règlement). Pour l'année 2000, près de 396 millions d'euros ont été engagés par la Commission, dont 38 millions d'euros au bénéfice de la Russie<sup>26</sup>. C. Patten, le Commissaire responsable des relations extérieures, a salué le caractère novateur de ce dernier règlement, rappelant que «les aides pourront être octroyées plus rapidement et que le programme Tacis aura un impact plus durable»<sup>27</sup>.

### Une décentralisation à petits pas (T2)

En premier lieu, la Commission devrait considérablement décentraliser le cycle de programmation et de suivi des projets Tacis, les délégations devant être davantage impliquées. D'ores et déjà, la délégation de l'UE à Moscou, par exemple, est responsable de l'identification, de la définition et de la mise en œuvre contractuelle, financière et technique des projets. Tirant les leçons des succès de Bistro et de Tempus, la Commission estime que la mobilisation des compétences et des connaissances des délégations devrait se traduire par une amélioration de l'efficacité globale de Tacis (notamment en termes de réactivité) et par une diminution de ses



coûts. Toutefois, ces nouvelles sollicitations impliquent d'importants changements administratifs et organisationnels au sein des délégations. En janvier 2002, le personnel de la délégation à Moscou est passé de 26 à 50 membres<sup>28</sup>. De plus, une nouvelle section en charge des contrats et des finances a été créée, s'ajoutant ainsi à celle responsable de la gestion opérationnelle de Tacis en Russie. Elle est en charge des appels d'offres et des paiements. Les salariés (russes et européens) de la délégation ont également bénéficié d'une formation adaptée aux nouvelles tâches qui leur incombent. Enfin, la collaboration entre la délégation et l'Unité de coordination (côté russe) s'est accentuée depuis l'adoption du nouveau règlement. Toutefois, on est encore loin d'une décentralisation de Tacis en direction des régions russes, comme ces dernières le demandent. A la différence de Phare, Tacis ne dispose pas de bureaux d'assistance technique (BAT). Le nouveau règlement ne prévoit rien à ce sujet, d'autant que la Cour des comptes a condamné, par le passé, le recours excessif à ces bureaux. Il a été reproché aux BAT, constitués principalement de personnel temporaire, un manque de rigueur dans le suivi des projets et un coût de fonctionnement trop important<sup>29</sup>. Dans ces conditions, les délégations de l'UE risquent d'être rapidement débordées et de présenter les mêmes signes d'essoufflement que la Commission. Notons enfin que huit pays bénéficiaires de Tacis ne disposent pas encore de délégation, les fonctionnaires de la Commission européenne à Bruxelles continuant de superviser l'intégralité des étapes des projets.

#### Les nouvelles contraintes (T2)

Le préambule du nouveau règlement Tacis prévoit une articulation entre le programme, l'accord de partenariat et de coopération signé avec la Russie (APC) et la stratégie commune de l'UE à l'égard de la Russie (SC). La nouvelle ambition du Conseil européen de décembre 1999 est de parvenir à axer davantage que par le passé les projets Tacis sur les priorités de l'UE dans la région. Pour éviter toute incohérence ou contradiction, la Commission est chargée de programmer les objectifs de Tacis et de l'APC en parallèle. Dans le même esprit, le nouveau règlement comporte une clause suspensive conforme à la clause correspondante qui figure dans l'APC. La question du conflit en Tchétchénie a, par exemple, été sérieusement étudiée au Conseil d'Helsinki (décembre 1999).

Le nouveau règlement Tacis et l'APC avec la Russie sont-ils pour autant sans contradiction ? Non au regard de la notion de «coopération». Dans la logique de l'APC, la coopération est entendue au sens large et, depuis 1997, elle couvre chaque année, une vingtaine d'axes prioritaires. Le Conseil de coopération UE-Russie a, par exemple, défini un programme de travail pour 1998 retenant dix-sept axes prioritaires dans le cadre de l'APC<sup>30</sup>. De son côté, le nouveau règlement Tacis propose une définition «étroite» de la coopération, exclusivement concentrée sur trois axes prioritaires (art. 2) en plus du domaine de la sûreté nucléaire. Dans le cas de la Russie, ces derniers sont : la réforme institutionnelle, légale et administrative (axe 1), le secteur privé et le développement économique (axe 2) et les conséquences sociales liées à la transition (axe 3). Cette différence de conception de la coopération risque de rendre les positions de l'UE à l'égard de la Russie encore moins claires pour la partie russe qu'elles ne l'étaient auparavant. Avant l'adoption du nouveau règlement, la France avait conseillé, en vain, d'élargir l'action de Tacis dans la CEI à quatre axes prioritaires de manière à se rapprocher un peu plus de la logique des APC signés avec les pays destinataires<sup>31</sup>.

Les choses se compliquent davantage avec la Stratégie commune de l'UE pour la Russie, adoptée lors du sommet de Cologne en 1999. Le préambule du nouveau règlement Tacis prévoit également une coordination des actions avec la SC. Cette dernière envisage une coopération accrue dans de nombreux secteurs liés à l'espace européen et notamment dans l'énergie. Toutefois, vu la place de premier fournisseur de l'UE occupée par la Russie dans ce domaine (gaz et pétrole), on peut craindre que Tacis ne devienne exclusivement un instrument de financement des investissements d'exploitation et de transport des hydrocarbures. Ces craintes sont renforcées par l'intention initiale de l'UE de consacrer au minimum 25 % du nouveau budget Tacis au financement des investissements (en particulier ceux liés aux infrastructures et aux «réseaux énergétiques»). A la demande expresse de la France<sup>32</sup>, cette part n'excédera pas, en définitive, 20 % du budget annuel de Tacis jusqu'en 2006 (art. 6 du nouveau règlement Tacis).

On le voit, le bilan de Tacis pour la Russie est mitigé. Une étape importante est en passe d'être franchie, mais de nouvelles contraintes apparaissent. Etablir un lien entre l'assistance technique de terrain et les relations plus globales UE-Russie ne se fait pas sans difficultés. Cela suppose, par exemple, que les comités de coopération de l'APC et les comités et groupes de Tacis s'accordent une écoute mutuelle des plus attentives. Tacis, premier programme d'assistance en importance en Russie, est également l'un des plus centralisés au monde. Le nouveau règlement, par ses aspects novateurs, peut accroître considérablement l'efficacité du programme. A l'horizon 2006, une nouvelle question est en mesure d'être posée : quel est l'avenir de Tacis ? Se transformer progressivement en fonds structurel ? Devenir un programme exclusivement réservé à la promotion de l'exploitation et du transport de l'énergie ? La réponse à cette question, on le comprend, est désormais conditionnée par l'avenir des relations UE-Russie.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE-Euratom) du Conseil n° 99/2000, JOCE, 29/12/1999.

<sup>2</sup> A savoir : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

<sup>3</sup> Règlement (CEE-Euratom) du Conseil n° 2053/1993, JOCE, n° L187, 29/07/1993.

<sup>4</sup> Règlement (CEE-Euratom) du Conseil européen n° 2157/1991, JOCE, n° L201, 24/07/1991.

<sup>5</sup> Commission européenne, *Qu'est-ce que le Programme Tacis ?*, Bureau d'information Tacis, Bruxelles, 1994, p. 1.

<sup>6</sup> Tout opérateur désirant être référencé dans le RCC doit demander un dossier d'enregistrement par mail et renvoyer le dossier à l'adresse suivante : SCR – Commission européenne, Unité SCR/E1/B28 6/84, Rue de la Loi, 200/B-1040 Bruxelles.

<sup>7</sup> Commission européenne, *Programme Tacis : une évaluation intérimaire*, juin 1997, DG IA, p. 9.

<sup>8</sup> L'étude a porté sur 1 010 projets (dont 481 projets terminés) soit 55 % du budget total cumulé de 1991 à 1996 de Tacis et 85 % des projets dont le budget est supérieur à 300 000 euros. Commission européenne, *op. cit.*, pp. 13-16.

<sup>9</sup> Voir ARC Consulting, *Tacis Information and Communication Research*, Bruxelles, 1997, p. 66.

<sup>10</sup> Commission européenne, *op. cit.*, juin 1997, DG IA, p. 39.

<sup>11</sup> Energie, sécurité nucléaire, réforme de l'administration, production et distribution alimentaires, transports et télécommunications.

<sup>12</sup> Sur cette question, voir dans ce même numéro l'article de C. Bayou.

<sup>13</sup> D. Holtbrügge, «L'aide occidentale : situation et perspectives», *Problèmes économiques* n° 2.409, 1<sup>er</sup> février 1995, p. 22 et p. 26.

- 
- <sup>14</sup> L. Delcour, «L'assistance technique de l'Union européenne à la Russie : les difficultés de l'évaluation», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1998, vol. 9, n° 4, p. 68.
- <sup>15</sup> Règlement n° 2053/93 du Conseil, JOCE, 29/07/1993.
- <sup>16</sup> Commission européenne, *op. cit.*, juin 1997, DG IA, p. 25.
- <sup>17</sup> Contrairement à Tacis, Phare dispose dans les PECO de PMU (Programme Management Units), de TAO (Technical Assistance Offices) et de BAT (Bureau d'assistance technique) qui interviennent activement dans la programmation. Voir A. Slim, «Ten years of Western Aid for the CEECs : A Mixed Outcome», *Revue d'économie financière*, special issue «Ten years of Transition in Eastern European Countries», 2001, p. 256.
- <sup>18</sup> Sur cette question, voir l'annexe à cet article réalisée par T. Semenova.
- <sup>19</sup> L. Delcour, *op.cit.*, p. 71
- <sup>20</sup> Commission européenne, *op. cit.*, juin 1997, DG IA, p. 28 et p. 31.
- <sup>21</sup> K. Ners, «L'assistance occidentale à la transition dans les pays post-communistes», *Economies et sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, série G, n° 44, avril-mai 1992, pp. 347-363.
- <sup>22</sup> Massada, «Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie», <http://www.diploweb.com/p5trea01.htm> (consultation : 14/06/2002)
- <sup>23</sup> «Des conseils qui, à moins de n'être d'aucune utilité, permettront d'améliorer les moyens d'action des organisations partenaires et d'accroître la productivité et la valeur ajoutée des NEI aux cours des années suivantes». Commission européenne, *op. cit.*, juin 1997, DG IA, p. 54.
- <sup>24</sup> L'ensemble de ces chiffres est justifié dans A. Slim, *L'aide occidentale à l'Europe de l'Est : les leçons d'un demi-siècle d'aide au développement ont-elles été tirées ?*, Transitions, Vol XXXIX, n° 2, 1998, Bruxelles, pp. 29-71.
- <sup>25</sup> Commission européenne, *op. cit.*, juin 1997, DG IA, p. 55.
- <sup>26</sup> Le budget Tacis indicatif pour la Russie se situe autour de 300-360 millions d'euros pour la période 2000-2003. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/ap2000\\_russia.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/ap2000_russia.pdf) (consultation : 14/06/2002)
- <sup>27</sup> <http://europa.eu.int/rapid/cgi> (consultation : 15/06/2002)
- <sup>28</sup> L'accroissement des ressources humaines est à l'origine d'un changement de locaux de la délégation à Moscou. D'après [http://www.eur.ru/neweur/emag/21/eur21\\_21.htm](http://www.eur.ru/neweur/emag/21/eur21_21.htm) (consultation : 14/06/2002).
- <sup>29</sup> Le coût annuel des quelques 80 BAT travaillant pour Phare se situe dans une fourchette allant de 170 à 190 millions d'euros (soit environ 80 % du budget administratif total des délégations de la Commission dans le monde). D'après Commission européenne, *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, 16 mai 2000, Rev 8, p. 5.
- <sup>30</sup> Rapprochement des législations, protection de la propriété intellectuelle, coopération douanière, harmonisation des standards et procédure de certification, coopération industrielle, science et technologie, activités spatiales, protection de l'environnement, sécurité nucléaire, transports, coopération transfrontalière, formation des managers, télécommunications, coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (lutte contre la criminalité, la corruption, le blanchiment d'argent, l'immigration illégale).
- <sup>31</sup> L'Assemblée nationale avait conseillé à la Commission de Bruxelles de ne pas négliger l'agriculture. Voir A. Barrau, *La réforme de l'assistance de l'Union européenne en faveur des nouveaux États indépendants et de Mongolie*, Rapport d'information n° 1615 présenté à l'Assemblée nationale, 20 mai 1999, p. 48.
- <sup>32</sup> La France avait souligné l'importance d'une amélioration préalable du climat général de l'investissement, la mise en œuvre de législations assurant une sécurité juridique aux investisseurs. A. Barrau, *op. cit.*, Rapport d'information n° 1615 présenté à l'Assemblée nationale, 20 mai 1999, pp. 37-38.